

Notas para el estudio de la nueva “Ley General de Deuda Pública”

FERNANDO ALEJANDRO VÁZQUEZ PANDO

Profesor de Teoría del Derecho en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Breve exposición sistemática*. 2.1. Sistematización de la L.G.D.P. 2.2. Sistematización que se propone. 2.3. Concepto de Deuda Pública. 2.4. Clasificación. 2.4.1. Conforme al destino. 2.4.2. Conforme al “sujeto” pasivo. 2.4.3. En interna y externa. 2.4.4. Ordinaria y adicional. 2.4.5. Según la exigibilidad. 2.4.6. Recapitulación. 2.5. Régimen del endeudamiento. 2.6. Registro del endeudamiento. 2.7. Programación, autorización, vigilancia y coordinación. 3. *Comentario del articulado de la ley*. 3.1. Artículo 1. 3.2. Artículo 2. 3.3. Artículo 3. 3.4. Artículo 4. 3.5. Artículo 5. 3.6. Artículo 6. 3.7. Artículo 7. 3.8. Artículo 8. 3.9. Artículo 9. 3.10. Artículo 10. 3.11. Artículo 11. 3.12. Artículo 12. 3.13. Artículo 13. 3.14. Artículo 14. 3.15. Artículo 15. 3.16. Artículo 16. 3.17. Artículo 17. 3.18. Artículo 18. 3.19. Artículo 19. 3.20. Artículo 20. 3.21. Artículo 21. 3.22. Artículo 22. 3.23. Artículo 23. 3.24. Artículo 24. 3.25. Artículo 25. 3.26. Artículo 26. 3.27. Artículo 27. 3.28. Artículo 28. 3.29. Artículo 29. 3.30. Artículo 30. 3.31. Artículo 31. 3.32. Artículo 32. 3.33. Artículos Transitorios. 3.34. El Referendo. 4. *Reflexiones finales*. 5. *Bibliografía*. 6. *Apéndice: iniciativa presentada por el Ejecutivo*.

1. EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976, SE PUBLICO LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA, OBJETO DE ESTE ESTUDIO

DE ELLA trataremos de dar una breve exposición sistemática y, posteriormente, comentar sus diversas disposiciones, para terminar con algunas reflexiones de conjunto.

La labor, debiera completarse con un intento de ubicar al nuevo ordenamiento con respecto a los que le son más próximos; la complejidad y

juventud del primero, la multiplicidad —y en ocasiones juventud¹— de los segundos, me han obligado a dejar pendiente tal tarea, y a limitarme a hacer algunas referencias ocasionales.

Dada la estructura anterior, la primera parte será sistemática y expositiva, dejando a las dos restantes los aspectos analíticos y críticos.

Esperamos que esta labor contribuya a ir satisfaciendo la cada vez más urgente necesidad de intentar una sistematización de nuestro derecho administrativo, cada vez en estado de mayor dispersión normativa, así como a “abrir brecha” en la comprensión y sistematización del nuevo ordenamiento.

Dado que la LGDP es el objeto principal de estudio, todas las referencias se entienden a ésta, salvo aclaración en otro sentido.

El estudio tal vez pareciere demasiado crítico a algún lector; a la observación habría de responder: la democracia como sistema busca *buenas* leyes, lo cual no es lo mismo que *muchas* leyes. Invito al lector a dar respuesta a mis críticas y proponer solución a los problemas que planteo, con ello ganará nuestra democracia y nuestra ciencia jurídica.

A lo largo del trabajo, hago notar las diferencias que considero más importantes entre la iniciativa presentada por el Presidente de la República y la ley aprobada; el texto complejo de la primera —incluida la exposición de motivos— va como apéndice del trabajo.

En la sección del comentario incluyo siempre en el primer subinciso el artículo correspondiente y en el segundo el comentario mismo, a fin de facilitar la comprensión de uno y otro.

Para simplificar la redacción, utilizo las siguientes abreviaturas:

Constitución significa:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857 (tal es el título, a pesar de lo poco utilizado, bajo el cual se promulgó nuestra Constitución en vigor).
DDF significa:	Departamento del Distrito Federal.
DF significa:	Distrito Federal.
DO significa:	Diario Oficial
LGDP significa:	Ley General de Deuda Pública.
LGIC significa:	Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

¹ Por ejemplo, entre los ordenamientos relacionados están, sin duda, la LOAPF publicada en el DO del 29 de diciembre de 1976, la LIF, el PEF, la LPCGP y el decreto que reformó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, todos ellos publicados en el mismo DO que la LGDP.

LIF significa:	Ley de Ingresos de la Federación.
LIDDF significa:	Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal.
LOAPF significa:	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LPCGP significa:	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
PEF significa:	Presupuesto de Egresos de la Federación.
SHCP significa:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPP significa:	Secretaría de Programación y Presupuesto.

Todos los ordenamientos según texto en vigor al 19 de febrero de 1977.

Las remisiones bibliográficas, lo son a las obras que se listan en la bibliografía que va al final del trabajo, antes del apéndice.

Vayan pues, estas notas en espera de que en el futuro, a través de la aplicación de la nueva ley y el esfuerzo de nuestros juristas, vayan encontrando respuestas las dudas que planteo.

2. BREVE EXPOSICION SISTEMATICA

2.1. *El nuevo ordenamiento está integrado por 32 artículos, distribuidos en ocho capítulos y dos artículos transitorios.*

La estructura externa de la ley, resulta de su capitulado, el cual se ordena con los siguientes epígrafes:

Capítulo I: "Disposiciones Generales" (arts. 1 a 3).

Capítulo II: "De las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (arts. 4 a 8).

Capítulo III: "De la programación de la Deuda Pública" (arts. 9 a 16).

Capítulo IV: "De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal" (arts. 17 y 18).

Capítulo V: "De la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal" (arts. 19 a 22).

Capítulo VI: "De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento" (arts. 23 a 26).

Capítulo VII. "Del registro de las obligaciones financieras" (arts. 27 a 29).

Capítulo VIII: "De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos" (arts. 30 a 32).

2.2. *Si de la sistemática externa que deriva del capitulado, se pasara a la interna, derivada del contenido de las disposiciones, se llegaría a un esquema bastante diverso, pues el contenido parece responder mejor al siguiente esquema:*

1. Concepto de deuda pública.
2. Clasificación de la misma, en atención a diversos criterios.
3. Régimen del endeudamiento.
4. Registro del endeudamiento.
5. Programación, autorización, vigilancia y coordinación en materia de deuda pública.

En nuestra exposición nos ajustaremos al esquema anterior, pues resulta mucho más adecuado para la comprensión del nuevo ordenamiento, que el derivado de la sistematización del mismo.

2.3. *Concepto de deuda pública.*

Con base en los artículos 1 y 2 de la LGDP, podríamos intentar definir a la deuda pública, como el conjunto de obligaciones a cargo del Gobierno Federal, el DDF, o de las entidades del sector público, derivadas de financiamientos.

En la definición anterior —preliminar como cualquier intento definitorio que pueda hacerse en este momento— la deuda pública queda definida en atención a dos elementos diversos:

1. El “sujeto”² pasivo de la relación jurídica y,
2. La fuente de la relación obligacional.

Es sólo deuda pública por ello, la que reúne las características de estar “a cargo” de alguna de las entidades mencionadas, por una parte y, la de derivar de un “financiamiento”, por la otra.

Por “entidad del sector público federal” entendemos, para los efectos de la definición propuesta, y de conformidad al artículo 1 de la ley, una cualquiera de las siguientes:

- a) los organismos descentralizados federales,
- b) las empresas de participación estatal mayoritaria,
- c) las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas y,
- d) los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Fe-

² Entrecomillamos el término porque, como se verá más adelante, varias de las entidades que enumera el artículo 1 de la LGDP, carecen de personalidad jurídica y, por lo mismo, no son sujetos de derechos ni de obligaciones.

deral, el DDF o alguna de las entidades a que se refieren los párrafos anteriores.

La enumeración anterior, tomada de la disposición mencionada, plantea varias interrogantes de no muy fácil solución y que después analizaremos.

En cuanto al concepto "obligaciones derivadas de financiamiento", del contenido de los artículos 1o. y 2o. de la ley, resultan quedar en él incluidas todas las obligaciones de cumplimiento diferido, es decir, todas las obligaciones cuyo cumplimiento ha de realizarse en un momento posterior a aquél de la realización del acto jurídico que les dé origen, independientemente de que tales obligaciones sean de dar, de hacer o de no hacer.

Tal vez la afirmación anterior parezca exagerada, sin embargo tal parece ser el significado de las disposiciones mencionadas, pues según ellas la deuda pública está constituida por las "obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento",³ y por financiamiento se entiende, al tenor del artículo 2:

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo,

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos,

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y,

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Dado que no se restringe en ningún caso el concepto de pago, a pago de obligaciones en dinero, ni siquiera a obligaciones monetarias, debe considerarse comprendido en el concepto, a cualquier obligación cuyo cumplimiento deba realizarse en un momento posterior a aquel de la realización del acto que le dé origen, excepción hecha de las obligaciones condicionales, salvo cuando éstas fueren clasificables como obligaciones contingentes relacionadas con obligaciones a plazo.

En forma simplificada, puede decirse que quedan comprendidas en el concepto de deuda pública, todas las obligaciones a plazo "a cargo"⁴ de las

³ La expresión "obligaciones de pasivo" utilizada por la ley, es confusa y redundante. Confusa porque carece de definición jurídica, por tratarse de un término propio de la contabilidad, redundante, porque toda obligación forma parte, desde el punto de vista contable, del pasivo, aun en el supuesto de créditos diferidos (V. por ejemplo: PRIETO, págs. 13as; Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., Principios de Contabilidad, Boletines C9 y C10; ANZURES, págs. 3, 5 y 393.) ANZURES claramente dice: "Pasivo es todo aquello que el empresario debe" (pág. 3). Por su parte, la PCGP habla de "pagos de pasivos de deuda pública" (art. 2 pfo. inicial), de "deuda pública flotante o pasivo circulante" (art. 28), pero nunca se refiere expresamente a los llamados créditos o pasivos diferidos.

⁴ Entrecorramos la expresión "a cargo" por las mismas razones expuestas en la nota 2.

entidades que hemos mencionado, así como las obligaciones contingentes con ellas relacionadas, independientemente de los actos jurídicos que les dé origen.

Por exclusión, no quedan comprendidas en el concepto, ninguna de las siguientes obligaciones, aunque el “sujeto” pasivo sea de aquellos mencionados:

1. obligaciones de cumplimiento instantáneo,
2. obligaciones sujetas a condición suspensiva, salvo en el caso de que estuvieren relacionadas con una obligación a plazo,
3. obligaciones derivadas de fuentes no clasificables como “actos jurídicos”, como serían las derivadas de la gestión de negocios, recepción de un “pago” del cual no se es acreedor, responsabilidad objetiva, etc.

El empleo del concepto “acto jurídico” en la fracción final del artículo 2 de la ley, si bien da una gran amplitud al concepto de deuda pública, plantea problemas interpretativos delicados, pues el Código Civil para el DF, aplicable como supletorio, no contiene una regulación sistemática del concepto —como lo contiene el alemán— y, por otra parte, a nivel doctrinal existen bastantes controversias en la materia.⁵

Tratando de precisar el concepto preliminar de deuda pública antes dado y, tomando en consideración las afinaciones resultantes de lo dicho, podríamos decir que, conforme a la nueva ley,

Deuda pública es el conjunto de obligaciones a plazo a cargo del Gobierno Federal, o del Departamento del Distrito Federal o de las entidades del sector público federal, así como las obligaciones contingentes con ellas relacionadas.

Utilizamos el término “contingente” en lugar del término “condicional” por dos motivos: a) es el término utilizado por la Ley y no tiene equivalente jurídico, porque, b) no todas las obligaciones condicionales son contingentes, ni todas las contingentes son condicionales.

⁵ Por ejemplo, la doctrina discute aún sobre si el cumplimiento de la obligación es un hecho jurídico o un acto jurídico; entre los autores que siguen la doctrina del negocio jurídico, se discute si el pago o cumplimiento es siempre o algunas veces un negocio jurídico (sobre el tema la literatura es abundantísima, un planteamiento interesante puede verse en la primera parte de la obra de José BELTRÁN DE HEREDIA Y CASTAÑO “El Cumplimiento de las Obligaciones”, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1956). En la doctrina existen incluso grandes diferencias entre los seguidores de la doctrina tradicional francesa de los hechos y actos jurídicos, y los seguidores de la doctrina del negocio jurídico; la literatura es tan abundante y conocida que no considero necesario extenderme sobre el problema.

Por obligación sujeta a condición se entiende, habitualmente, aquella sujeta a la *modalidad* conocida bajo tal término en la teoría general de las obligaciones, en tanto que, en el caso de las obligaciones contingentes éstas no necesariamente están sujetas a una *modalidad*, sino —como sucede por ejemplo en la fianza o en el aval— a una *condicio iuris* que no es modalidad sino elemento del supuesto negocial.⁶

2.4. Clasificación

Dado que la ley habla de deuda interna y externa; de tratamiento distinto a las operaciones para fines de regulación monetaria y a las operaciones de financiamiento para fines productivos o para canje o refinanciamiento; al endeudamiento del Gobierno Federal, al del DDF, al de las entidades incluidas en el PF y a la de las no incluidas, es necesario intentar alguna clasificación que permita poner en orden esa pluralidad de situaciones.

Parece que el punto de partida para la clasificación, es el destino del financiamiento; conforme a este criterio, pueden diferenciarse tres clases de operaciones:

1. Las de financiamiento destinado a actividades productivas,
2. las de financiamiento con fines de regulación monetaria y,
3. los financiamientos para canje o refinanciamiento de deudas previas.

Dado que el régimen aplicable varía también en atención a los “sujetos”, debe clasificarse a éstos según las diferencias de tratamiento en cuatro grupos:

1. Ejecutivo Federal y sus dependencias,
2. Departamento del Distrito Federal,
3. entidades del sector público federal incluidas en el Presupuesto y en la Ley de Ingresos de la Federación y,
4. entidades del sector público federal no incluidas en el Presupuesto ni en la Ley de Ingresos mencionados.

Otro criterio relevante para determinar el régimen a que queda sujeto el financiamiento, es la diferenciación entre:

1. financiamiento interno y,
2. financiamiento externo.

⁶ Un buen análisis sobre el problema, puede verse en BETTI, págs. 389ss. DONATI ha establecido cuidadosamente el problema en materia de seguros (Trattato, esp. Vol. 2o, págs. 27ss; Los seguros, págs. 175ss). Entre nosotros ya RUIZ RUEDA hacía notar el error de considerar la obligación del fiador en la fianza de empresa, como sujeta a condición suspensiva (págs. 95ss).

La combinación de los criterios anteriores, es el punto de partida para una exposición sistemática de la ley, independientemente de los problemas a que pueda dar lugar esta sistematización en contraste con la constitucional.

La validez de las clasificaciones propuestas, quedará demostrada a lo largo del análisis de cada una de ellas.

2.4.1. Clasificación conforme al destino del financiamiento.

La ley da un tratamiento distinto a los financiamientos destinados a fines productivos, a los destinados a regulación monetaria y a los destinados a refinanciamiento de deudas previamente contraídas.

Lo anterior resulta claro del análisis, principalmente, de los artículos 4, 9, 10, 18 y 19, de los cuales resulta lo siguiente:

1. En tanto que el endeudamiento para fines productivos o para canje o refinanciamiento de deudas, está sujeta a la previa autorización del Congreso en el caso del Gobierno Federal,⁷ el DF y las entidades del sector público federal incluidas en el PEF y en la LIF, dicha autorización previa no es necesaria en el caso de operaciones con fines de regulación monetaria (arts. 4-I, 9 y 10).

2. En tanto que el endeudamiento para fines productivos, en el caso de entidades del sector público federal no incluidas en el PEF ni en la LIF, está sujeta a su previsión en el programa de deuda, el destinado a fines de regulación monetaria no lo está (art. 19).

3. En tanto que el financiamiento de dependencias del Ejecutivo Federal, debe estar siempre destinado a fines productivos (art. 18 implícitamente), el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, puede obtener financiamiento para fines de regulación monetaria o de refinanciamiento o canje de obligaciones del Erario Federal (art. 4-I), y el DDF, así como las entidades del sector público federal no incluidas en el PEF ni en la LIF, pueden obtener directamente —previa aprobación de la SHCP— financiamiento para fines de regulación monetaria.

Lo anterior hace ver la importancia del criterio de clasificación mencionado, y de la clasificación misma.

⁷ Entre los muchos problemas que plantea la ley, está el de falta de congruencia entre el artículo 1-I, por una parte, y diversas disposiciones que hablan de financiamientos “a cargo” del Gobierno Federal (art. 5-I y 9). La ley es bastante confusa, así por ejemplo el capítulo IV lleva el título “De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal”, pero su primer artículo —el 17—, se refiere a todas las entidades mencionadas en el artículo 1; esta situación, y otras similares, dificultan un intento de resolver el problema a través de una interpretación sistemática.

2.1.2. Clasificación conforme al “sujeto” a cuyo cargo queda la obligación derivada del financiamiento.

Ya en el inciso anterior se hizo notar, indirectamente, la importancia de este criterio, conforme al cual deben diferenciarse cuatro grupos:

1. El Ejecutivo Federal y sus dependencias,
2. El Departamento del Distrito Federal,
3. Las entidades del sector público federal, incluidas en el PEF y en la LIF, y
4. Las entidades del sector público federal, no incluidas en el presupuesto y ley mencionados.

La relevancia del criterio clasificatorio y de la clasificación misma, resulta, además de lo ya dicho en el inciso anterior, de lo siguiente:

1. En el caso del Ejecutivo Federal y sus dependencias, el endeudamiento para fines productivos debe hacerse por conducto de la SHCP (art. 17), los demás “sujetos” sí pueden obtener tales financiamientos directamente, aunque para ello requieran de la autorización de la SHCP (arts. 17 y 19).

2. El monto de las obligaciones derivadas de financiamiento para actividades productivas o para canje o refinanciamiento a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, o a cargo de las entidades del sector público federal incluidas en el PEF y en la LIF, está sujeta a la previa aprobación del Congreso (arts. 9, 10, 12 y 17); salvo la posibilidad del Ejecutivo de autorizar o ejercer montos adicionales en caso de circunstancias económicas extraordinarias (art. 10).

3. El monto neto de las obligaciones derivadas de financiamiento para fines distintos a la regulación monetaria a cargo del DDF, está sujeto a la previa aprobación del Congreso (arts. 9, 10, 12, 17 y 19), sin que la posibilidad de que el Ejecutivo Federal ejerza o autorice montos adicionales pueda considerarse aplicable, por estar previsto con respecto al PEF y la LIF (art. 10).

4. En el caso de entidades del sector público federal no incluidas en el PEF y la LIF, el endeudamiento por financiamiento para actividades productivas, está sujeta a su previa inclusión en el programa de deuda (art. 19), mas no a la previa autorización del Congreso (art. 9).

5. Sólo se autoriza al Ejecutivo Federal para obtener, por conducto de la SHCP, financiamientos para “canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal” (art. 4-I).

6. Sólo se prevé la obtención de financiamiento para fines de regulación monetaria en el caso del Ejecutivo Federal (por conducto de la SHCP

art. 4-I), del DDF y de las entidades del sector público federal no incluidas en el PEF y la LIF (art. 19).

7. Se da una regulación especial para el caso de emisión de Bonos del Gobierno Federal (art. 5-II).

2.4.3. Interna y externa.

A pesar de que la diferencia entre deuda interna y externa es varias veces mencionada en la ley (art. 19 por ejemplo), nunca se da criterio alguno explícito para diferenciarlas.

Del contenido de varias disposiciones y principalmente del artículo 32, parece desprenderse que la deuda externa es aquella derivada de financiamiento externo o en moneda extranjera, aquí la “o” debe entenderse disyuntiva y copulativa.

Lo grave, es que no hay criterio alguno en la ley que permita determinar cuándo un financiamiento es externo, por lo que debe acudir al criterio financiero para resolver la cuestión.

2.4.4. Financiamiento ordinario y adicional.

En atención a lo dispuesto por los artículos 9 y 10, el financiamiento para fines productivos o para canje o refinanciamiento de deuda, del cual resulten obligaciones a cargo del Gobierno Federal o de las entidades del sector público federal incluidas en el PEF y la LIF, debe subdividirse en dos:

1. el financiamiento ordinario, y,
2. el financiamiento adicional.

Es ordinario el ejercido dentro de los montos netos autorizados por el Congreso para financiar el Presupuesto (arts. 9, 10 y 12); es adicional el ejercido o autorizado por el Ejecutivo en casos de “circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”, con fundamento en el artículo 10 de la LGDP y, en su caso, en las disposiciones relativas de la LIF.

2.4.5. Según la exigibilidad.

La diferencia entre pasivo directo y contingente hecha por la ley (arts. 9 y 10), obliga a diferenciar los financiamientos de los cuales resultan pasivos directos, de aquellos de los cuales resultan pasivos contingentes, diferenciación que atiende a la diversa exigibilidad, cierta en el directo, incierta en el contingente.

2.4.6. Recapitulación.

De las clasificaciones anteriores, claramente resulta:

1. La Ley establece un control “rígido” en el caso de financiamientos para actividades productivas o para canje o renegociación de la deuda, si la exigibilidad del financiamiento es cierta, y uno muy flexible en el caso de financiamiento para regulación monetaria o de exigibilidad incierta.

2. El control rígido se da tan sólo con respecto al Gobierno Federal, el DDF y las entidades del sector público federal incluidas en el PEF y la LIF, pues en el caso de entidades no incluidas en el presupuesto y ley mencionados, es el propio Ejecutivo, a través de la SHCP, quien determina el programa —incluyendo el monto— de endeudamiento (arts. 9, 10, 11, 12 y 19 principalmente).

3. No se establece límite alguno al endeudamiento para fines de regulación monetaria, salvo que éste debe canalizarse por tan sólo tres conductos: la SHCP (art. 4-I), el DDF y las entidades del sector público federal no incluidas en el PEF ni en la LIF, y que tales operaciones requieren de la autorización previa de la primera (arts. 4-I y 19). Tampoco se establece límite alguno al monto del financiamiento de exigibilidad incierta (pasivo contingente).

4. Se pretende una mayor vigilancia y coordinación en materia de endeudamiento externo que interno (arts. 30 a 32).

5. En el único caso en que se establece —aunque brevemente— el régimen jurídico de las operaciones, actos o documentos, es en el de bonos del “Gobierno Federal” (art. 5-II).

2.5. Régimen del endeudamiento

Dada la casuística de la ley, hemos tratado de esquematizar el régimen jurídico en el siguiente esquema, en el cual los números tienen este significado.

1. El monto neto requiere de la previa autorización del Congreso (arts. 9 y 10).

2. Debe contraerse a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 17).

3. El Proyecto debe generar recursos suficientes para la amortización (art. 18).

4. Cae bajo la competencia de la Comisión de Financiamientos Externos, en cuanto a evaluación, asesoría, coordinación, etc. (art. 32).

5. Sólo puede contraerlo la SHCP (art. 4-I).

6. Sólo puede ser ejercido o autorizado por el Ejecutivo en “circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan”, siempre y cuando se le faculte en la LIF y debe informar de inmediato al Congreso (art. 10).

7. Requiere estar incluido en el programa de deuda (art. 19).

8. Requiere previa autorización de la SHCP, para lo cual deben presentarle la solicitud correspondiente (arts. 17, 19 y 20).

9. Su utilización está sujeta a la vigilancia de la Secretaría o Departamento coordinador del sector a que pertenece la entidad (art. 26).

10. Debe registrarse en el registro de obligaciones financieras a cargo de la SHCP (art. 27).

11. Deben estar comprendidas en los planes y presupuestos aprobados (art. 21), la SHCP puede señalar condiciones y características y la documentación debe llevar los datos de autorización (salvo cuando se trata de instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas; art. 22).

12. En el caso de realizarse mediante la emisión de bonos del Gobierno Federal, es aplicable al artículo 5-II, que establece un régimen especial, en los términos siguientes:

“Art. 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados”.

La ley no aclara si a tales bonos es aplicable lo establecido en los artículos 9 y 10, pero consideramos que sí, pues de lo contrario bastaría acudir a la emisión de bonos para evitar el control del Congreso.

El cuadro anterior requiere las siguientes aclaraciones:

1. Por las razones ya expuestas, la diferencia entre endeudamiento ordinario y extraordinario, no es aplicable a los casos del DDF ni de las enti-

SUJETO	EXIGIBILIDAD	PROPÓSITO	NATURALEZA	FUENTE Y MONEDA	RÉGIMEN
Gobierno Federal	CIERTA	regulación monetaria	única	interna	2, 10, 12
				externa	2, 4, 10, 12
		inversión productiva	ordinaria	interna	1, 2, 3, 10, 12
				externa	1, 2, 3, 4, 10, 12
			extraordinaria	interna	2, 3, 6, 10, 12
				externa	2, 3, 4, 6, 10, 12
		canje o refinanciamiento	ordinaria	interna	1, 5, 10, 12
				externa	1, 4, 5, 10, 12
			extraordinaria	interna	5, 6, 10, 12
				externa	4, 5, 6, 10, 12
	INCIERTA	regulación monetaria	única	interna	2, 10, 12
				externa	2, 4, 10, 12
		inversión productiva	única	interna	2, 3, 10, 12
				externa	2, 3, 4, 10, 12
		canje o refinanciamiento	única	interna	5, 10, 12
				externa	4, 5, 10, 12
Departamento del Distrito Federal	CIERTA	regulación monetaria	única	interna	8, 10, 11
				externa	4, 8, 10, 11
		inversión productiva	única	interna	1, 8, 10, 11
				externa	1, 4, 8, 10, 11
		canje o refinanciamiento	única	interna	1, 8, 10, 11
				externa	1, 4, 8, 10, 11
	INCIERTA	regulación monetaria	única	interna	8, 10, 11
				externa	4, 8, 10, 11
		inversión productiva	única	interna	8, 10, 11
				externa	4, 8, 10, 11
		canje o refinanciamiento	única	interna	8, 10, 11
				externa	4, 8, 10, 11
Entidades del sector público federal, incluidas en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación	CIERTA	regulación monetaria	única	interna	1, 8, 10, 11
				externa	1, 4, 8, 10, 11
		inversión productiva o canje o refinanciamiento	ordinaria	interna	1, 7, 8, 9, 10, 11
				externa	1, 4, 7, 8, 9, 10, 11
			extraordinaria	interna	6, 7 (?), 8, 9, 10, 11, (?),
				externa	4, 6, 7 (?), 8, 9, 10, 11, (?)
	INCIERTA	regulación monetaria	única	interna	8, 10, 11
				externa	4, 8, 10, 11
		inversión productiva o canje o refinanciamiento	única	interna	7, 8, 9, 10, 11
				externa	4, 7, 8, 9, 10, 11
Entidades del sector público federal no incluidas en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación.	CIERTA O INCIERTA	regulación monetaria	única	interna	8, 9, 10, 11
				externa	4, 8, 9, 10, 11
		inversión productiva o canje o refinanciamiento	única	interna	7, 8, 9, 10, 11
				externa	4, 7, 8, 9, 10, 11

dades no incluidas en la LIF ni en el PEF, ni en caso alguno, en materia de financiamiento con propósitos de regulación monetaria.⁸

2. En el caso de entidades incluidas en la LIF y el PEF, sí puede darse el endeudamiento extraordinario, pero dados los términos de los artículos 19 y 21 de la ley, resulta aplicable —absurdamente— que tal endeudamiento debe estar programado, planeado y presupuestado, por ello en los renglones correspondientes las claves 7 y 11 llevan signo de interrogación.

3. La Ley establece diferencia entre el tratamiento de los financiamientos de los que derivan pasivos directos y de los que derivan contingentes, tan sólo en cuanto a la aprobación del Congreso de los montos netos necesarios para financiar el Presupuesto de Egresos, pues ésta se refiere tan sólo a “endeudamiento directo” (art. 9), por lo que, en el caso de “entidades del sector público federal” no incluidas en la LIF y PEF, ambos reciben el mismo tratamiento.

2.6. Registro del Endeudamiento

La Ley viene a regular el registro de deuda pública que existía desde hace tiempo, encomendándole a la SHCP las labores correspondientes (arts. 3-V, 27 y 29).

Lo que resulta poco claro es la naturaleza y la eficacia del registro, pues no se establece si el mismo es un registro público, es decir, a cuyos datos tiene acceso el público, o no, ni cuáles son los efectos del registro o de su omisión.

Dado que la SHCP está obligada a publicar periódicamente —aunque no se establece cuándo ni cómo—, “los datos de la deuda pública”, se infiere que éstos *NO* son confidenciales, aunque no se establezca que el público tenga acceso al registro mismo.

Como las autorizaciones de la SHCP son un requisito de validez de los actos jurídicos en muchas ocasiones (arts. 6, 19 y 22 principalmente), consideramos que los interesados deben tener acceso a tales datos.

2.7. Programación, autorización, vigilancia y coordinación en materia de deuda pública

Los aspectos a que este inciso se refiere, están regulados por diversas

⁸ Ya que la autorización previa del Congreso de la Unión no se requiere en casos de regulación monetaria (art. 9), y las facultades se darían —en su caso— en la LIF (véase supra, incisos 2.4.2. y 2.4.4.).

disposiciones, principalmente los artículos 4, 5, 6, 12, 13, 15, 17, 19 a 26 y 32.

Dado el enorme casuismo de la ley, cada uno de esos aspectos presenta modalidades en ocasiones distintas, dependiendo del “sujeto pasivo” del endeudamiento y, en el caso del Gobierno Federal, si se emiten o no bonos.

En términos generales, puede decirse lo siguiente:

1. La programación debe ser elaborada por la SHCP (art. 4-I), tomando en cuenta los proyectos y programas aprobados por la SPP (art. 11).

2. Compete a la SHCP otorgar las autorizaciones necesarias, salvo en el caso de emisión de bonos del Gobierno Federal que están sujetos a la autorización del Presidente (art. 5-II), tomando como base las autorizaciones del Congreso (art. 12) o el programa de deuda (art. 19), según el caso, y oyendo a la Comisión Asesora de Financiamientos Externos en el caso de financiamiento del exterior o en moneda extranjera (art. 13).

3. La vigilancia está a cargo tanto de la SHCP (arts. 4-IV, VI y VII, 5-III y 24) cuanto, en su caso, de la Secretaría o Departamento encargado del sector (arts. 8 y 26).

4. La coordinación debe entenderse que corresponde a la SHCP, aunque no se dice expresamente, pero en el caso de deuda externa la Comisión Asesora de Financiamientos Externos puede hacer las proposiciones que considere pertinentes (art. 32-III).

3. COMENTARIO AL ARTICULADO DE LA LEY

Las notas anteriores, en las que se intentó exponer brevemente los aspectos principales de la ley, parecen suficientes para pasar al análisis de cada una de sus disposiciones.

Pero antes de esto, es necesario hacer siquiera una referencia al nombre del nuevo ordenamiento, que fue “bautizado” como “Ley General de Deuda Pública”.

El calificativo “general” —innecesario en una ley— tal vez pretenda diferenciarla de la serie de disposiciones dispersas sobre el tema en diversas leyes y decretos y, en tal sentido, hacer notar que este nuevo ordenamiento reúne la totalidad de las disposiciones relevantes en la materia.

Sin embargo, si tal fuera el intento perseguido, resultaría en realidad frustráneo, pues continúan en vigor multitud de disposiciones sobre la materia,⁹ algunas de las cuales son incluso contemporáneas al nuevo orde-

⁹ Por ejemplo, decretos autorizando emisiones de Bonos de los Estados Unidos Mexicanos, para Fomento Económico (véase los decretos que se citan en la nota 64),

namiento,¹⁰ a pesar de lo cual no siempre es clara la relación entre tales disposiciones y la nueva ley.¹¹

En cuanto al concepto “deuda pública”, si bien ya viejo en nuestra legislación,¹² no deja de ser sorprendente, para quien ha leído siquiera la Constitución, el que se insista en utilizarlo. La Constitución faculta al Congreso “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional...”, pero en ningún caso se refiere a la “deuda pública”.

La diferencia terminológica —tal vez incluso conceptual— nunca es aclarada por la ley, que en caso alguno se refiere a la “deuda nacional”, lo cual plantea diversos problemas.

Pasemos por ahora a la consideración del articulado del nuevo ordenamiento.

3.1. *Artículo primero*

3.1.1. Artículo 1o. Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias,
- II. El Departamento del Distrito Federal,

y diversas disposiciones del reglamento de la ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (arts. 171 a 175), la Ley Orgánica del Banco de México (art. 8 por ejemplo) y la Ley Orgánica de la Nacional Financiera, S. A. (DO, 2-I-1975; art. 5), para citar unos pocos ejemplos.

¹⁰ Por ejemplo: LOAPF (art. 31-IX y X; art. 32-IV), la LIF para el ejercicio fiscal de 1977 (art. 1-XXII; art. 2-IV, art. 14); LPCGP (arts. 2 y 28) para dar algunos ejemplos.

¹¹ Por ejemplo, no es claro si el programa de deuda, a que se refiere el art. 19 de la LGDP, debe ser elaborado por la SHCP o por la SPP, tampoco es claro si, dados los términos del artículo 1o. transitorio de la LGDP, la facultad establecida en el art. 2-IV de la LIF es la mencionada en la parte final del primer párrafo del art. 10 de la LGDP (financiamiento “adicional”), o si, como en lo personal interpreto, dados los términos del art. 10 de la LGDP, la autorización previa del Congreso no es aplicable al endeudamiento durante el año de 1977, sino que éste ha de regirse, en cuanto a esto, por los artículos 2-IV y 14 de la LIF.

¹² Véase por ejemplo el decreto publicado en el DO del 31 de diciembre de 1932, que autorizó al Ejecutivo de la Unión a emitir “títulos de la Deuda Pública Interior...” que se denominarán “Bonos de la Deuda Pública Interior de los Estados Unidos Mexicanos. 40 años” (art. 1 del decreto). En aquel entonces se aclaraba, cuando menos, que se trataba de bonos de los Estados Unidos Mexicanos, no como pretende el art. 5-II de la LGDP, de “bonos del Gobierno Federal”.

- III. Los organismos descentralizados,
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- V. Las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

3.1.2. Comentario

3.1.2.1. Al párrafo inicial

La frase “Para los fines de esta ley” no aparecía en la iniciativa presentada por el Ejecutivo. El texto definitivo implica que el concepto “deuda pública” puede ser diverso para los fines de cualquiera otra ley, con lo que, a pesar de la pretensión de “general”, el nuevo ordenamiento no da un concepto general de deuda pública, pues la validez de la definición que deriva de este artículo y el siguiente, queda restringida a los límites del nuevo ordenamiento. Así, el casuismo de la ley no es sólo interno —en tanto establece diversos tratamientos según diversos supuestos¹³— sino también externo, en tanto el concepto “deuda pública” —es decir el ámbito material del ordenamiento— carece de validez para el resto de las leyes.

Lo anterior implica que el concepto “deuda pública” utilizado por esta ley, no corresponde a lo mismo que el utilizado por las demás leyes.

Dado lo anterior, la ley sería frustránea como tal, pues prácticamente carecería de materia, pues ésta nada tendría que ver con la “deuda pública” a que se refieran las demás leyes emanadas del Congreso.

Tal parece que la adición hecha a la iniciativa —tal vez en un intento de asimilar la redacción de los párrafos iniciales de los dos primeros artículos—, es una muestra de la falta de reflexión de nuestros legisladores federales.

Pero la desafortunada adición no es la única —ni la más grave— de las inexactitudes y deficiencias del párrafo inicial.

El segundo problema —ya mencionado al referirnos al título de la ley—, lo plantean los términos “deuda pública”. ¿Qué relación hay entre deuda pública y deuda nacional? Si no guardan relación resultaría dudosa la facultad del Congreso para legislar en la materia. Si son equivalentes, ¿por qué introducir la anarquía terminológica separándose del texto Cons-

¹³ Véase arriba, el cuadro incluido en el inciso 2.5.

titucional? Si uno es genérico y el otro específico, ¿por qué la ley no aclara cuál de las “deudas públicas” es “deuda nacional” y cuál no lo es?

El tercer desatino está en la expresión “obligaciones de pasivo”, pues hasta la fecha no existen jurídica, ni contable, ni financieramente las “obligaciones de activo”.¹⁴ La brevedad “obligaciones a cargo” denotaría con toda fidelidad la idea para cualquiera.

Si la pretensión era diferenciar entre obligaciones de pago en moneda, de las obligaciones de otra índole, así debió establecérsela, pues tal fin no se logra, ya que el pasivo comprende todo adeudo y no tan sólo los monetarios.¹⁵

El cuarto desatino es la diferenciación entre las obligaciones “directas” y las “contingentes”, en lugar de referirse al criterio de exigibilidad cierta o incierta.

El quinto desatino deriva de los términos “a cargo”, pues implica que las “entidades” que después se listan son sujetos de derecho, lo cual es falso en varios casos, como se irá viendo. En realidad ese “a cargo” significa en algunos casos “a cargo” y en otros “por conducto de”.

Por lo anterior, el párrafo inicial parece significar lo siguiente:

“Es deuda pública el conjunto de obligaciones derivadas de financiamiento contraídas a cargo o por conducto de:

En la interpretación propuesta, hemos dejado pendiente el problema de la relación entre los conceptos “deuda pública” y “deuda nacional”.¹⁶

3.1.2.2. A la fracción I

De aceptarse la interpretación propuesta de los términos “a cargo”, esta fracción no presenta problemas especiales; de no aceptarse, se estaría afirmando implícitamente que cada dependencia del Ejecutivo Federal y este mismo, tienen una personalidad jurídica propia y distinta, lo cual es constitucionalmente falso y doctrinalmente inaceptable.

Es constitucionalmente falso, porque el Ejecutivo Federal es tan sólo un órgano del Estado, y las “dependencias” son tan sólo auxiliares de ese órgano como se desprende de los artículos 41, 80 y 90 constitucionales principalmente.

¹⁴ Véase la nota 3.

¹⁵ Véase la nota 3.

¹⁶ El concepto “deuda nacional” es el único de rango constitucional (Constitución art. 73-VIII) y, por lo mismo, debió ser el punto de partida para regular la materia (Véase inciso 4).

Como órgano y auxiliares, no gozan de personalidad jurídica sino de competencia.

El problema doctrinal es demasiado complejo para analizarlo aquí con la profundidad y extensión que requiere, el interesado puede acudir a la doctrina reciente sobre Teoría Política, Teoría del Estado, Derecho Internacional Público, Constitucional y Administrativo para enjuiciar el aserto.¹⁷

3.1.2.3. A la Fracción II

La inclusión del DDF en la ley, plantea múltiples problemas.

El primero, el de si es constitucionalmente posible que una ley federal regule el endeudamiento del DDF, pues si bien es cierto corresponde al Congreso General legislar en todo lo relativo al DF (art. 73-VI constitucional), también lo es que cuando legisla en uso de tal facultad el Congreso General actúa como legislador local y no como federal.

El segundo problema, es que, si bien resultaría lógico considerar "deuda nacional" la contraída por conducto del Ejecutivo Federal y sus dependencias, ello ya no es posible en el caso del DDF, pues éste ni goza de personalidad jurídica ni es un auxiliar para el despacho de los asuntos a cargo del Ejecutivo Federal en cuanto tal.

El tercer problema, deriva de una omisión: si se acepta la inclusión del DDF, resulta inexplicable la omisión de los organismos descentralizados del DF. En el caso del DF, dado que éste goza de personalidad jurídica propia, el endeudamiento es "a cargo" en el sentido de que el DF es el sujeto pasivo de la obligación. Dado que los organismos descentralizados del DF gozan de personalidad jurídica propia, deben diferenciarse el primero de los segundos, los cuales, dados los términos de la ley, quedan fuera de su alcance.

La inclusión del DDF, en una ley federal que se refiere al "sector público federal" es poco explicable, como lo sería pretender incluir a los Estados de la Federación. Sin embargo, hecha la inclusión, resulta menos explicable aún la omisión de los organismos descentralizados del DF, a los cuales NUNCA menciona la ley y, por otra parte, no pueden considerarse incluidos en la fracción III, como veremos al comentarla.

Habremos de volver sobre el tema ya que, además, la ley parece confundir el DF con el DDF.

¹⁷ Me limito a mencionar una obra reciente y sugestiva sobre el tema, la de BELTRAND DELCROS "L'Unité de la Personnalité Juridique de l'État", Paris Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976 (Bibliothèque de Droit Public, tome CXXII).

3.1.2.4. A la fracción III

Empecemos por aclarar que, al contrario de lo que sucede en el caso de la fracción I, el endeudamiento en este supuesto sí es “a cargo” de los organismos, pues éstos gozan de personalidad jurídica propia y, por lo mismo, son los sujetos pasivos de las obligaciones que asumen.

Lo que debe aclararse, es a qué organismos descentralizados se refiere esta fracción.

Dado que se trata de una ley federal, debe estimarse que sólo quedan incluidos los organismos descentralizados federales.

Se plantea la duda, dados los términos de la fracción II ya comentada, de si han de considerarse o no incluidos los organismos descentralizados del DF. La respuesta debe ser negativa, pues el Congreso Federal no puede, en su competencia de legislativo federal, regular a tales organismos.

La diferencia entre la competencia federal y local para el DF del Congreso de la Unión, claramente respetada en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos respectivos, debe mantenerse con pulcritud, so pena de desconocer los textos constitucionales. Si la inclusión del DDF en la fracción II ya comentada, es un error técnico lamentable, no debe agrandársele pretendiendo incluir en la fracción que se comenta a los organismos descentralizados del DF, para lo cual falta además disposición expresa que permita tal inclusión, pues si la ley es federal, carece de competencia para regular a tales organismos. Ante la duda, debe resolverse negativamente, pues la afirmativa implicaría claramente una violación constitucional.

El lamentable error cometido al pretender regular al DDF en una ley federal, vicia de inconstitucionalidad a las disposiciones relativas (art. 1, fracción II, arts. 9, 10, 17 y 19); no permitamos que una interpretación torcida —ignorante de nuestro sistema constitucional—, agrande las dimensiones de tal vicio, pretendiendo hacer extensiva la ley a los organismos descentralizados del DF.

3.1.2.5. A la fracción IV

La fracción no plantearía problema especial alguno, si no fuera por su relación con el artículo 46 de la LOAPF, en el cual —incurriendo en un vicio análogo al cometido en la fracción II del artículo 1 de la LGP—, se incluyen como empresas de participación estatal a aquellas de las que el DF sea propietario o a las cuales aporten capital social.¹⁸

Lo anterior implica una extensión indebida de la LGDP a asuntos

¹⁸ La falla de la LOAPF es aún más lamentable, pues habla de que el “Gobierno del Distrito Federal...” aporte o sea propietario.

locales del DF, cuya menguadísima autonomía se ve ahora atacada en un nuevo alarde de ignorancia constitucional.

Insistamos: el DDF no es una dependencia del Ejecutivo Federal en cuanto tal, como pretende la LOAPF en varias de sus disposiciones (Véanse los artículos 26, 44 y 46 principalmente). El DF es una parte integrante de la Federación, como cualquier Estado (art. 43 constitucional), con algunas peculiaridades, de las que, las más importantes son, para nuestro análisis las siguientes:

1. Su poder legislativo está a cargo del Congreso Federal, el cual en tales casos actúa como legislador local (art. 73-VI), con lo que se da una “unión orgánica”, pues el mismo órgano tiene dos competencias diversas: una federal y otra local.

2. Su gobierno corresponde al Presidente de la República (art. 73-VI base Ia. constitucional), con la que se da una “unión personal” pues el Presidente de la República es, simultáneamente, el Ejecutivo Federal y el local del DF.

3. El gobierno del DF se ejerce *a través* del DDF, el cual es un organismo de despacho del Presidente **NO EN SU COMPETENCIA DE EJECUTIVO FEDERAL**, sino de **EJECUTIVO LOCAL**.

4. Por lo mismo, el DF y el DDF son distintos, el primero es una “parte integrante de la Federación”, el segundo es tan sólo el organismo del despacho del Jefe del Ejecutivo de esa parte integrante de la Federación.

5. Así el DDF es un organismo **LOCAL**, a través del cual ejerce el Presidente su competencia como **EJECUTIVO LOCAL**.

6. Por lo mismo, el DDF no forma parte de la administración central de la Federación, ni puede constitucionalmente encuadrarse como tal.

Destacadas las características anteriores, resulta claro que una ley federal **NO** puede, constitucionalmente, regular al DDF ni al DF mismo, ni a sus organismos descentralizados ni a las empresas en cuyo capital social participe o del cual sea propietario; pretender lo contrario, además de ser un alarde vergonzante y vergonzoso de ignorancia constitucional, es *atacar* la ya bastante menguada autonomía del DF.

Más adelante habremos de volver sobre el tema, pues no puede aceptarse que se siga destruyendo la ya menguada autonomía del DF, a través de leyes que pretenden “organizar” la administración federal.

3.1.2.6. A la fracción V

La disposición plantea, dados los términos del artículo 46 de la LOAPF, problemas análogos a los que derivan de la fracción anterior, pues, eviden-

temente la participación en el capital por parte del DF no justifica en caso alguno el considerar como “nacional” a la sociedad en que se da tal participación.

Más adelante, en las reflexiones finales volveremos sobre el tema.

3.1.2.7. Fracción VI

La disposición entraña tres errores principales:

1. Los fideicomisos carecen de personalidad jurídica y, por lo mismo, no pueden ser sujetos de una obligación jurídica. Es cierto que, si se trata de fideicomisos que den lugar a una “unidad económica”, son considerados sujetos pasivos para efectos fiscales.¹⁹ Pero tal atribución tiene dos límites: es sólo para efectos fiscales y, tan sólo en el caso de que el fideicomiso dé lugar a una “unidad económica”. Si la construcción ofrece dificultades en el campo fiscal, la pretensión de que *todo* fideicomiso tenga personalidad jurídica propia, por el hecho de que el fideicomitente sea alguna de las entidades a que se refiere la fracción, plantea obstáculos insalvables, pues el supuesto no es jurídicamente posible en muchos casos, pues sólo pueden ser fideicomitentes sujetos de derecho, y varias de las entidades a que se refiere la fracción, como hemos tenido oportunidad de comentar, no lo son.

Así, a la ignorancia del derecho constitucional y administrativo, viene ahora a sumarse el desconocimiento de la naturaleza del fideicomiso que no es sino una afectación de bienes, que puede llevarse a cabo mediante diversos actos jurídicos, cuya titularidad pasa al *fiduciario*, pero que no constituye un sujeto jurídico.

2. Estrictamente, el Gobierno Federal no es un sujeto de derecho y por lo mismo no puede ser fideicomitente. *El Gobierno de la Federación* es la *función* que corresponde a los poderes federales (arts. 39, 40, 41 y 49 constitucionales), de los cuales el Ejecutivo compete al Presidente de la República (art. 80 constitucional), quien, para el despacho de los asuntos, cuenta con las Secretarías²⁰ que establezca la ley respectiva (art. 90 constitucional).

¹⁹ Véanse, por ejemplo, el segundo párrafo del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación y el primer párrafo del artículo 17 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

²⁰ Un par de descuidos del Constituyente de Querétaro permitió que el texto aprobado del artículo 90 constitucional no mencione a los departamentos administrativos y que, en contraste, sí los mencione el 92 (véase TENA RAMÍREZ, págs. 475-477), lo que es sorprendente es que nunca se haya corregido la omisión, a pesar de la enorme cantidad de “adiciones y reformas” que ha sufrido la Constitución. Menciono, de paso, que los olvidos en la materia parecen estar institucionalizados en el país, pues las

Así, el gobierno no es un sujeto, ni siquiera un órgano, es una función y, es obvio, que una función no puede ser fideicomitente. Fideicomitente pueden ser los Estados Unidos Mexicanos, actuando a través de los órganos federales dentro de la competencia de éstos. Ni siquiera el Presidente, mero órgano ejecutivo, puede ser fideicomitente, pues no es sujeto de derecho en tanto Ejecutivo Federal, sino mero órgano del Estado.

3. El DDF, mero organismo a través del cual ejerce el Presidente de la República su competencia como ejecutivo local del DF, tampoco es sujeto que pueda fideicomitir. Quien realiza el acto jurídicamente es el DF, a través del órgano competente.

4. Vuelve a incurrirse en el vicio de pretender regular al DDF en una ley federal.

3.2. *Artículo segundo*

3.2.1. Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

3.2.2. Comentario.

3.2.2.1. Al párrafo inicial.

A fin de evitar los problemas que plantea la frase "Para los efectos de esta ley...", del todo análogos a los que derivan de la frase "Para los fines de esta ley..." del artículo 1o. a que hicimos referencia en su oportunidad (véase supra inciso 3.1.2.1.), debió emplearse una redacción similar a la siguiente "Para los efectos de determinación de la deuda pública..."

Indicado lo anterior, es conveniente señalar que la frase "la contratación dentro o fuera del país" (tal parece el sentido de la frase), no

leyes de las Secretarías y Departamentos olvidaban, como lo olvida la reciente LOAPF, al Departamento de Industria Militar a pesar de que el PEF establece la partida correspondiente (ramo 19) y que fue creado por decreto publicado en el DO de 16 de abril de 1947.

existía en la iniciativa presentada por el Ejecutivo. Tal parece que el Congreso considera suficiente para justificar su función, limitarse a este tipo de ajustes de redacción, los cuales en la mayoría de los casos pecan de innecesarios, y le permiten pasar de largo ante los problemas de fondo que, a juzgar por las aclamaciones con que se aprobó la iniciativa, ni siquiera advierte. Así, por ignorancia, descuido o servilismo, continúa desempeñando su función de “legislar”.

Ni el párrafo inicial que se comenta, ni disposición alguna de la ley, aclara la diferencia entre “créditos, empréstitos o préstamos”, a pesar de que la exposición de motivos con que se presentó la iniciativa dice que en ésta “Se establecen normas claras respecto al concepto de empréstito y términos análogos...”

Ninguna de las reformas que sufrió la iniciativa y que afectaron a los artículos 1, 2, 3, 4, fracción II, 5, párrafo final de la fracción II, 9, 19, 24, 26, 30, 32 y 33 de la misma, la alteró en forma alguna que aclarara los conceptos mencionados, pues no existía norma alguna en tal sentido en la iniciativa.

Si el crédito es una forma de intercambio de bienes presentes por bienes futuros,²¹ el empréstito, que es un medio de anticipar recursos futuros,²² es un crédito cuyas características lo asimilan al préstamo del derecho privado, aunque sin que se le identifique, dada la menor posibilidad de negociación del tomador, pudiendo incluso llegarse a limitar totalmente el carácter contractual en el caso de los empréstitos forzosos.²³

Giuliani FONROUGE sostiene que el empréstito no es de naturaleza contractual, sino unilateral, diciendo: “El empréstito público tiene carácter de una obligación unilateral de derecho público, derivada de la soberanía, y en su forma clásica de operaciones a largo plazo y a plazo intermedio ha originado la idea errónea de que se trata de un contrato.”²⁴

En nuestro derecho el término es poco claro. En la terminología constitucional se habla de “empréstitos” (art. 73-VIII), término que parece tener un significado genérico en el cual cabrían tanto actos contractuales como unilaterales. Por su parte, la LGDP nunca aclara la cuestión.

3.2.2.2. A la fracción I

²¹ Véase: BAUCHE GARCADIAGO, págs. 25-28, Octavio A. HERNÁNDEZ, tomo I, pág. 22.

²² DUVERGER, pág. 113.

²³ DUVERGER, págs. 113-117.

²⁴ Tomo I, 215.

En la iniciativa, la fracción decía “La contratación de créditos dentro o fuera del país”.

La fracción I de la iniciativa fue el punto de partida para reformar al párrafo inicial, y hacer algunos ajustes en virtud de los cuales, la fracción III de la iniciativa, pasó a ser la I en la ley, sin ajuste alguno de redacción.

La disposición, parece redundante; tan sólo los títulos de crédito son documentos pagaderos; en el caso de documentos que no son títulos de crédito, lo pagadero es la obligación, de la cual el documento es tan sólo un elemento probatorio. Sólo en el caso de títulos de crédito, en virtud de la incorporación que da lugar a esa especie de “cosificación” de derechos y obligaciones puede hablarse, propiamente, de documentos pagaderos. Una expresión más sencilla, menos casuística, hubiera evitado la redundancia y hubiera hecho innecesarias las fracciones I, II y IV: “las obligaciones a plazo derivadas de cualquier acto jurídico e independientemente de la forma en que se documenten”, hubiera sido una redacción tal vez más acertada.

Más adelante veremos que la totalidad del artículo que se comenta, hubiera podido redactarse en un sólo párrafo, cuya claridad y generalidad evitaría muchas de las dudas del pretendido casuismo de la redacción aprobada.

3.2.2.3. A la fracción II

Esta fracción aparecía ya en la redacción aprobada en el texto de la iniciativa. Baste señalar que el casuismo de las primeras tres fracciones, desmentido por la cuarta, más que aclarar el concepto, lo hace confuso.

3.2.3.1. A la fracción III

Ni la LGDP ni disposición alguna de nuestro derecho federal en vigor, proporciona concepto general alguno de lo que deba entenderse por pasivo contingente.

El concepto, más propio de la contabilidad que del derecho, sólo encuentra entre nosotros una definición jurídica, la cual, a más de ser de aplicación limitada, está muy lejos de ser satisfactoria.

El precepto respectivo, contenido en el párrafo final del artículo 13 de la LGIC, literalmente dispone:

“Se entiende por responsabilidades directas aquellas que no están sujetas a condición suspensiva, y contingentes las que están sujetas a dicha condición. En todo caso se estará a las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros”.

Aunque contenido en una ley especial, la LGIC, y para fines específicos, la regulación de las actividades de la banca de depósito, acudimos a este precepto, por no haber otro en vigor que defina el concepto.

Pretende el párrafo transcrito que las obligaciones sujetas a condición suspensiva, son pasivos o responsabilidades contingentes. Pues bien, la obligación de un avalista y la de un fiador —tal vez los dos casos más claros de responsabilidades contingentes—, no son obligaciones sujetas a condición suspensiva, como tampoco lo es la obligación de pago de la suma asegurada en el supuesto de realización de siniestro, en el caso del contrato de seguro.

La condición suspensiva es una *modalidad* a través de la cual se altera la forma de ser de una relación jurídica. La *condicio iuris* es un elemento —consistente en un evento de realización incierta— que *forma parte del supuesto* normativo que rige la obligación, no es una modalidad introducida para alterar la forma regular o típica de la relación, sino un evento previsto por el supuesto normativo.²⁵

Por ello, si bien todas las obligaciones sujetas a condición suspensiva son responsabilidades contingentes, no sólo las obligaciones sujetas a tal modalidad son contingentes.

Ha sido más acertado el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., al definir la contingencia como “una condición, situación o conjunto de circunstancias que involucren un cierto grado de incertidumbre que puede resultar, a través de la consumación de un hecho futuro, en la adquisición o la pérdida de un activo o en el origen o cancelación de un pasivo y que generalmente trae como consecuencia una utilidad o una pérdida”.²⁶

El concepto de contingencia, así definido, es el punto de partida para determinar el significado del concepto “pasivo contingente” utilizado por la ley.

Podríamos “traducir” a terminología jurídica el pasivo contingente, como “la obligación cuya exigibilidad depende de la realización de un acontecimiento incierto”, la cual si bien se asemeja a la obligación sujeta a condición suspensiva, la excede para abarcar los casos de *condicio iuris*.

3.2.2.5. A la fracción IV

Esta disposición destruye el casuismo de las fracciones anteriores y

²⁵ Véase la nota 6.

²⁶ Boletín C12, párrafo 9.

evidencia la falta de conceptos claros. El artículo completo hubiera podido quedar redactado en términos similares a los siguientes:

“Para los efectos de deuda pública, se entiende por financiamiento los créditos, préstamos y empréstitos de los que deriven obligaciones a plazo, así como las obligaciones de exigibilidad incierta con ellas relacionadas, siempre que tales obligaciones deriven de actos jurídicos e independientemente de la forma en que se les documente”.

Para llegar a una redacción aún más sintética y clara, hubiera bastado decir:

“La deuda pública comprende las obligaciones a plazo así como las obligaciones de exigibilidad incierta, derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, contraídas a través o a cargo de las entidades a que se refiere el artículo 1o. de esta ley”.

Sin casuismos, sin términos de dudosa significación, sin redundancias innecesarias, se hubieran ganado en claridad y en precisión, y se hubieran evitado lamentables errores técnicos.

3.3. *Artículo 3o.*

3.3.1. Artículo 3o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

3.3.2. Empecemos por señalar que este artículo difiere del de la iniciativa, en la cual rezaba.

“Artículo 3o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

La modificación introducida por el Congreso es intrascendente pero inexacta, pues el artículo 31 de la LOAPF en ningún caso se refiere

expresamente a la aplicación, interpretación y expedición que menciona el artículo 3 de la LGDP, tan sólo indica que corresponde a la SHCP: "Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público" (fracción IX) y "Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal" (fracción X), por lo que la referencia sólo es exacta si se le entiende como remisión a la fracción XV del artículo 31 mencionado, según la cual corresponde a la secretaría mencionada, el despacho de "los demás (asuntos) que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

Lo que sí requiere atención especial, es el otorgamiento a la SHCP de facultad para "expedir las disposiciones necesarias para..." el debido cumplimiento de la ley, pues debe considerarse que tal facultad es tan sólo para expedir circulares internas, mas no reglamentos, pues la facultad reglamentaria corresponde a nuestro sistema constitucional al Presidente de la República (art. 89-I constitucional).

3.4. *Artículo 4o.*

3.4.1. Artículo 4o. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II. Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

3.4.2. *Comentario*

3.4.2.1. Al párrafo inicial.

Podría pensarse que este artículo enumera todas las facultades del Ejecutivo en la materia y que, establece que las mismas serán ejercidas por conducto de la SHCP, mas no es así.

Si los tres primeros artículos de la LGDP plantean algunos problemas interpretativos, con el cuarto se inicia el alarde de falta de sistematización: las facultades del Ejecutivo y las de la SHCP se encuentran dispersas en varias disposiciones y, a pesar del título del capítulo II de la LGDP (De las facultades de la SHCP), ni todas las facultades de la SHCP se encuentran establecidas en este capítulo, ni todas las disposiciones de este capítulo se refieren a facultades de tal secretaría; como prueba basta el párrafo inicial que se comenta, según el cual las facultades corresponden al Ejecutivo Federal, es decir, al Presidente de la República.

Lo que nunca queda claro en la ley, es la diferencia entre facultades del Ejecutivo que se ejercen a través de la SHCP y las facultades de la secretaría misma.

Si se relaciona este párrafo inicial, con el del artículo 5o., se verá que este último dice: “La SHCP tendrá *además* las siguientes facultades” (el subrayado es mío), lo cual resulta del todo incongruente, pues el artículo

4o. no se refiere a facultades de la SHCP, sino a facultades del EJECUTIVO FEDERAL; por ello no cabe el “además”.

Si ambas disposiciones tratan de facultades de la SHCP, como pretende el párrafo inicial del artículo 5o., debieron reunírseles bajo un único artículo; si se refieren a facultades de órganos distintos —como se deduce de la redacción del párrafo inicial de ambos artículos—, es incorrecto el “además” del artículo 5o. y debió aclararse tal circunstancia. Si la facultad fuera del Ejecutivo, la SHCP sólo podría elevar a la consideración del mismo el acto en cuestión, y la decisión debiera ser tomada y el acuerdo correspondiente debiera estar firmado por el propio Ejecutivo; si la facultad corresponde a la SHCP, ésta puede tomar la iniciativa y los acuerdos correspondientes deberán ir firmados por el titular de la secretaría o el funcionario en quien se deleguen las facultades relativas; tal es el sistema adoptado por la propia ley en materia de emisión de bonos (art. 5-II).

Lo anterior parecen ser minucias intrascendentes para el legislador, quien prefiere dejar el problema en el limbo de la oscuridad.

Lo que resulta claro, es que las facultades a que se refiere el artículo 4o. corresponden al Ejecutivo, no a la SHCP, por lo que los acuerdos que se emitan deberán ser preparados por la secretaría y firmados por el Ejecutivo, pues la SHCP no tiene competencia propia en los asuntos enunciados en las fracciones del artículo, por ser un mero conducto de actuación del Ejecutivo.

3.4.2.2. A la fracción I

El primer párrafo de esta fracción, es la única disposición de la ley que se refiere a las operaciones de canje y refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, pero en ningún caso se determina cuáles son esas obligaciones.

Nos encontramos así ante tres conceptos: la deuda nacional, la deuda pública y las obligaciones del Erario Federal. Debe, por tanto, tratar de aclararse el significado de cada uno de tales conceptos.

Erario es el tesoro público, por ello erario federal es el “Tesoro de la Federación”, expresión de añejo sabor que hoy en día se refiere a las obligaciones que deben cubrirse con cargo al PEF, cayendo por ello dentro de las funciones de la Tesorería de la Federación.

La función de la tesorería es, como se sabe, no la de procurar recursos, sino la de asegurar su distribución en el tiempo y su adaptación a los gastos.²⁷

²⁷ DUVERGER, pág. 111.

Las consideraciones anteriores, obligan a diferenciar los pagos con cargo al presupuesto de la Federación de los pagos por concepto ajeno al presupuesto, con lo cual podemos llegar a diferenciar entre los montos que por concepto de endeudamiento deben cubrirse con cargo al presupuesto de aquellos otros que no forman parte del presupuesto.

La facultad del Ejecutivo a que se refiere la fracción que es objeto ahora del análisis, permite a este realizar —a través de la SHCP— operaciones para canje o refinanciamiento de la deuda que haya de cubrirse con cargo al presupuesto de egresos de la federación. Por lo mismo, no se incluye en tal facultad la posibilidad de hacer operaciones de canje o refinanciamiento de deuda que no haya de cubrirse con cargo al presupuesto.

La diferencia entre ambos tipos de deuda, es de enorme importancia en toda la estructura de la ley, pues los controles más rígidos —como la necesidad de autorización previa del Congreso, establecida en los artículos 9 y 10— se establecen precisamente con respecto a las operaciones que han de satisfacerse con cargo al presupuesto, por contratarse por conducto del Gobierno Federal o por las entidades del sector público federal incluidas en el Presupuesto de la Ley de Ingresos de la Federación.²⁸

Son precisamente las obligaciones “a cargo” del Tesoro, las que propiamente deben considerarse como empréstitos.

Debe tomarse en consideración que la facultad del Ejecutivo no es de ejercicio totalmente libre, a pesar de lo que pudiera pensarse dados los términos de esta disposición. La facultad aquí atribuida no autoriza al Ejecutivo en términos absolutos, sino que el ejercicio de esa facultad está sujeta a ser ejercida dentro de los montos autorizados por el Congreso conforme a los artículos 9 y 10, salvo tres excepciones:

1. En materia de financiamiento con propósitos de regulación monetaria, cuyo monto no se incluye en la autorización del Congreso, sino que queda a la discreción del Ejecutivo,
2. En el caso de circunstancias económicas extraordinarias, en las que el Ejecutivo puede, si lo autoriza la ley de ingresos, ejercer o autorizar montos adicionales a los autorizados por el Congreso, y,
3. Cuando del acto jurídico correspondiente derivaren tan sólo obligaciones de exigibilidad incierta (pasivos contingentes).

Un aspecto poco claro, es el relativo a operaciones de canje o refinanciamiento en el caso de deudas a cargo de entidades incluidas en la LIF y en el PEF, pues no se les menciona en caso alguno expresamente.

Conforme al artículo 17, los financiamientos que se requieren para el Ejecutivo Federal y sus dependencias, deben obtenerse siempre por con-

²⁸ Véase el cuadro incluido en el inciso 2.5.

ducto de la SHCP, por lo que es lógico que la misma SHCP sea el conducto para realizar las operaciones para canje o refinanciamiento.

Sin embargo, las demás entidades del sector público federal incluidas en la LIF y en el PEF, sí pueden obtener financiamientos directamente aunque requieren de la previa autorización de la SHCP (arts. 4-III, 5-IV, 6, 13 y 17). Tales operaciones quedan sin duda a cargo del Erario Federal, por tratarse de entidades incluidas en la ley y presupuesto mencionados.

Surge pues la duda, de si esas entidades pueden, previa autorización de la SHCP hacer operaciones de canje o refinanciamiento, o bien si tales canjes o refinanciamientos sólo pueden ser realizados por el Ejecutivo a través de la SHCP, como parece desprenderse de la fracción que se comenta.

La ley no da una solución clara, pues nunca se refiere expresamente a canjes o refinanciamientos de deudas de tales entidades, pero dados los términos de esta fracción, y dado que tales canjes o refinanciamientos lo son de deudas a cargo del Erario Federal, consideramos que sólo el Ejecutivo, por conducto de la SHCP, puede realizarlas.

3.4.2.3. A la fracción II.

El programa a que se refiere la fracción, es el relativo a obligaciones derivadas de financiamiento "a cargo" de todas y cada una de las entidades mencionadas en el artículo 1 de la ley.

La redacción difiere en forma importante del texto de la iniciativa, en la cual la frase "incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa", no aparecía.

Esta disposición es de gran importancia.

Con anterioridad a la LGDP no se había establecido legalmente la obligación de preparar un programa de conjunto, de lo cual resultaba que las características, montos y plazos de la deuda no obedecían a esquema alguno previo, sino que eran un mero resultado del endeudamiento asumido. Tal circunstancia dificulta, evidentemente, la labor de tesorería.

La nueva ley pretende, y ello es loable, que el endeudamiento obedezca a un plan previamente concebido, y que éste responda a las necesidades financieras de los proyectos y programas (art. 11) y a la capacidad de pago (arts. 14, 18 y 21).

Este es sin duda el aspecto más importante de la ley y el que puede permitir una reestructuración y saneamiento de la deuda externa del sector público, a todas luces necesarios.²⁹

²⁹ Ya desde hacía tiempo se había hecho notar la creciente dependencia derivada

3.4.2.4. A la fracción III.

Desde hace tiempo se había establecido que lo que la LGDP llama "entidades del sector público federal" requerían autorización de la SHCP para obtener créditos o asumir pasivos contingentes.³⁰ Este sistema es incorpo-

del creciente endeudamiento, la situación actual, no obstante las grandes posibilidades que derivan de la riqueza de los recursos petrolíferos del país, no deja de ser delicada. Sobre el problema son de gran interés estudios de Víctor M. DURAND y Mario OJEDA incluidos en el volumen 3 de la obra "El Perfil de México en 1980" (Siglo Veintiuno editores, S. A.), así como la obra de Rosario GREEN y la muy reciente de Mario OJEDA que se citan en la bibliografía. En breve Rosario GREEN publicará los resultados de sus investigaciones por lo que se refiere a los años 1974-1976, los resultados ya se presienten alarmantes.

³⁰ El artículo 35 de la LIF para el Ejercicio Fiscal de 1961 (DO de 27 de diciembre de 1960), decía:

Artículo 35. Los organismos descentralizados no podrán suscribir títulos de crédito que no estén previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los datos de la autorización deberán hacerse constar en los títulos para su validez.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrá autorizar la suscripción de dichos títulos de crédito: cuando se hayan pactado tasas de interés superiores a las que cubre el Gobierno Federal en operaciones de la misma especie cuando los ingresos de que disfrute el organismo descentralizado que no sean suficientes para liquidar los compromisos que adquiriera o cuando los financiamientos no se ajusten a los programas de inversión aprobados por la Secretaría de la Presidencia.

Con los datos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba para los efectos de este artículo, procederá a organizar el Registro de Obligaciones respectivo.

Las LIF continúan refiriéndose a títulos de crédito hasta la LIF para el Ejercicio Fiscal de 1965 (DO del 31 de diciembre de 1964), cuyo artículo 35 decía:

Artículo 35. Los organismos descentralizados y las empresas que sean la propiedad del gobierno federal no podrán obtener créditos cualquiera que sea la forma de su documentación sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y este requisito será necesario para la validez de dichas obligaciones. En consecuencia no podrán suscribir títulos de crédito ni otros documentos en los que se hagan constar las obligaciones, si no están previamente autorizados por la Secretaría. Los datos de la autorización deberán asentarse en los títulos de crédito para la validez de éstos. Quedan eximidos de ostentar esta constancia los títulos emitidos por Instituciones Nacionales de Crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podrá autorizar la obtención de créditos cuando se hayan pactado tasas de interés superiores

rado por el nuevo ordenamiento, aunque en forma un poco desordenada, pues conforme a esta fracción, la facultad para dar tales autorizaciones corresponde al Ejecutivo, por más que éste la ejerza por conducto de la SHCP, en tanto que conforme a otras disposiciones de la misma ley (por ejemplo: arts. 5-IV, 6, 13, 17 y 19), la facultad corresponde a la secretaría misma. Por otra parte, en la LIF para el ejercicio fiscal de 1977, se vuelve

a las que cubre el Gobierno Federal en operaciones de la misma especie: cuando los ingresos que perciban los organismos y empresas no sean suficientes para liquidar los compromisos que contraigan; cuando los financiamientos no se ajusten a los programas de inversión aprobados por la Dependencia del Ejecutivo correspondiente, o cuando a juicio de la propia Secretaría sea inconveniente alguna de las condiciones en que se pretenda concertar la operación de que se trate.

Los organismos descentralizados y empresas que sean propiedad del Gobierno Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la periodicidad que la misma determine, como requisito para que ésta autorice la obtención de créditos y la suscripción de títulos u otros documentos, datos sobre sus pasivos fundamentalmente en lo que se refiere a monto, fecha de vencimiento, tasa de interés y los movimientos que vayan ocurriendo sobre los mismos, así como los datos necesarios para determinar si sus ingresos son suficientes para liquidar los compromisos que contraigan. Los datos que se proporcionen para los efectos de este artículo se anotarán en el Registro de Obligaciones correspondientes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá designar cuando lo juzgue conveniente auditores especiales que revisen los registros de contabilidad y documentos de cualquier organismo descentralizado y empresas propiedad del Gobierno Federal.

La misma Secretaría fijará los demás requisitos que los organismos descentralizados y las empresas que sean propiedad del Gobierno Federal deban satisfacer para obtener la autorización relativa a la obtención de créditos y suscripción de títulos de crédito. Los datos de estos títulos deberán también inscribirse en el Registro de Obligaciones a que se refiere el párrafo de este artículo.

La referencia expresa a pasivos contingentes, se empieza a hacer a partir de la LIF para el Ejercicio Fiscal de 1970 (DO del 30 de diciembre de 1969) cuyo artículo 15 decía:

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal no podrán gestionar ni obtener créditos o aceptar pasivos contingentes, cualquiera que sea su destino o forma de su documentación sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, tendrán la obligación de recabar dicha autorización, las instituciones fiduciarias cuando requieran gestionar u obtener toda clase de créditos para cumplir las finalidades de fideicomisos mencionados. En consecuencia no tendrán validez los títulos de crédito o cualquier otro documento en que

se hagan constar las obligaciones, si en ellos no están asentados los datos de la autorización. Tratándose de instituciones nacionales y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como de instituciones nacionales de seguros y fianzas dichas instituciones únicamente estarán obligadas a obtener previamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización señalada anteriormente en casos de gestión y obtención de créditos del extranjero o en moneda extranjera, sin que los documentos o títulos de crédito en que se hagan constar las obligaciones requieran para su validez que se incorpore a ellos los datos de la autorización del caso. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para determinar las operaciones de crédito interno que deban ser previamente sometidas a su consideración por las instituciones y organizaciones mencionadas.

Las disposiciones del párrafo anterior serán aplicables a las empresas que tengan cualquiera de las características siguientes:

- 1) Que el Gobierno Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o estas mismas empresas, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 51% o más del capital social de la empresa.
- 2) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- 3) Que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, u órgano equivalente o de designar al presidente, director o gerente o bien que tenga la facultad para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas o del consejo de administración o su órgano equivalente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conceder las autorizaciones se sujetará a las siguientes bases:

- a) Cuando se trate de créditos de moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores de Nacional Financiera, S. A.
- b) No autorizará la obtención de créditos cuando se pacten tasas de interés superiores a las que cubra el Gobierno Federal en operaciones similares o cuando sea inconveniente a juicio de la propia Secretaría alguna de las condiciones comprendidas en la operación de que se trata.
- c) Se requerirá cuando el importe de los créditos sea destinado al financiamiento de inversiones que éstas se encuentren comprendidas en programas aprobados por el Ejecutivo.
- d) La capacidad de pago de los organismos y empresas que pretendan obtener créditos deberá ser suficiente a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para liquidar los compromisos que se contraigan. Al efecto, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, como requisitos para que pueda autorizarse la obtención de créditos deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con periodicidad y forma que la misma determine: estados financieros, presupuestos, datos sobre sus pasivos, así como cualquier información adicional. La propia Secretaría podrá complementar la información recibida mediante el examen de los registros y documentos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

e) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá facultad para fijar los demás requisitos que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deban satisfacer para obtener la autorización de créditos documentados y para resolver los casos y observancia de estas normas, así como para dictar las reglas conducentes a tales efectos.

Con posterioridad ha seguido utilizándose la redacción anterior —con pequeñas variantes—, hasta la LIF para el Ejercicio Fiscal de 1977 (DO del 31 de diciembre de 1976), cuyo artículo 14 dice:

Artículo 14. Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, no podrán gestionar ni obtener créditos o aceptar pasivos contingentes cualquiera que sea su destino o forma de su documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo tendrán obligación de recabar dicha autorización las instituciones fiduciarias cuando requieran gestionar u obtener toda clase de créditos para cumplimentar las finalidades de fideicomisos creados por el Gobierno Federal y las entidades antes mencionadas. En consecuencia no tendrán validez los títulos de crédito o cualquier otro documento en que se hagan constar las obligaciones, si en ellos no están asentados los datos de la autorización.

Las instituciones nacionales y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas únicamente estarán obligadas a obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización señalada en el párrafo anterior, sin que los documentos o títulos de crédito en que se hagan constar las obligaciones requieran para su validez que se incorporen a ellos los datos de la autorización relativa.

Las disposiciones del presente artículo serán aplicables a las empresas que tengan cualquiera de las características siguientes:

1) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta ley, considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

2) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o,

3) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conceder las autorizaciones, se sujetará a las siguientes bases:

a) Cuando se trate de créditos en moneda extranjera, tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores.

a incluir la disposición relativa, prácticamente en los mismos términos empleados por las leyes de ingresos de años anteriores.³¹

3.4.2.5. A la fracción IV.

En la iniciativa aparecía como fracción V y aunque se le pasó a la IV en la ley, no se alteró el texto.

Esta disposición, lo mismo que las fracciones siguientes, es una consecuencia de la anterior: si el endeudamiento va a obedecer a un programa previo, debe cuidarse su inversión.

Los principales problemas interpretativos parecen derivar de la parte final, que reza “que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endudamiento público”, pues implica que los financiamientos han de destinarse a uno de dos fines:

1. inversiones productivas o,
2. canjes o refinanciamientos de deuda.

b) No autorizará la obtención de créditos cuando se pacten tasas de interés superiores a las que cubra el Gobierno Federal en operaciones similares o cuando sea inconveniente, a juicio de la propia Secretaría alguna de las condiciones comprendidas en la operación de que se trata.

c) Se requerirá cuando el importe de los créditos sea destinado al financiamiento de inversiones que éstas se encuentren comprendidas en programas aprobados por el Ejecutivo.

d) La capacidad de pago de los organismos y empresas que pretendan obtener créditos deberá ser suficiente a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para liquidar los compromisos que se contraigan. Al efecto, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, como requisito para que pueda autorizarse la obtención de créditos, deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la periodicidad y forma que la misma determine estados financieros, presupuestos, datos sobre sus pasivos, así como cualquier información adicional. La propia Secretaría podrá complementar la información recibida mediante el examen de los registros y documentos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

e) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá facultad para fijar los demás requisitos que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deban satisfacer para obtener la autorización de créditos documentados, y para resolver los casos de interpretación que surjan con motivo de la aplicación y observancia de estas normas, así como para dictar las reglas conducentes a tales efectos.

³¹ Véase LIF para el Ejercicio Fiscal de 1977 (DO del 31 de diciembre de 1976), artículo 14 y compáresele con el correlativo de los años anteriores y con la regulación aplicable conforme a la LGDP.

Sin embargo, ya hemos visto que las operaciones de canje o refinanciamiento de deudas a cargo del Erario caen dentro de las facultades del mismo Ejecutivo (art. 4-I), por lo que resulta ilógico que éste se “cuide” a sí mismo. Ese cuidado puede realizarse en el caso de endeudamiento del sector público que no sea a cargo del Erario Federal, tan sólo.

Por otra parte, la ley olvida aquí que existe la posibilidad de realizar operaciones con propósitos de mera regulación monetaria (arts. 4-I, 9 y 10), casos en los cuales el financiamiento no se destina a los “proyectos, actividades y empresas”, a que se refiere la disposición, ni tampoco resulta necesariamente una mejoría de la estructura del endeudamiento público.

3.4.2.6. A la fracción V.

En la iniciativa aparecía, con idéntico texto, como fracción IV. Tal vez el aspecto más interesante de esta disposición, es que permite otorgar la garantía del Gobierno Federal, con respecto a créditos cuyo deudor podría ser una persona privada, ya que no se restringe tal facultad para los casos en que el crédito esté a cargo de alguna de las entidades enumeradas en el artículo primero.

Lo que no es claro totalmente, es si en todo caso deberá tratarse de operaciones que “tengan las garantías adecuadas” pues puede suceder que, dada la viabilidad, rentabilidad y demás características del proyecto, no se justifique la exigencia de tales garantías, e, incluso, que tal exigencia pudiera dificultar la obtención del crédito, ya que, como es sabido, es frecuente que muchas entidades financieras cuando consideran sano el proyecto, no exigen garantía alguna, sino, para utilizar la expresión usual, un pacto negativo en materia de garantías, según el cual el prestatario no debe otorgar garantías a otros acreedores a menos de que se otorgue una garantía similar a esa entidad financiera, bajo la pena, en caso de incumplimiento, de dar por vencidas anticipadamente las obligaciones del prestatario.

Esta práctica, bien establecida en los medios bancarios y financieros, puede encontrar alguna dificultad en la letra de la disposición que se comenta, a menos que se interprete con cierta flexibilidad su parte final, para considerar como “garantía adecuada” a las cláusulas de trato paritario.

3.4.2.7. A la fracción VI

Sin duda, la vigilancia de capacidad de pago, y realización de programas y pago de deuda, son los temas que más preocupan al legislador, como resulta de la lectura de diversas disposiciones (arts. 4-VI, 7, 16, 18, 24).

Lo que no es claro es el deslinde de facultades y deberes en tales materias, pues parecen concurrir la SHCP por una parte, y las secretarías y departamentos encargados de la coordinación de sectores, por la otra, sin que se aclare cuál es la competencia de la primera y cuál la de los últimos.

3.4.2.8. A la fracción VII

Esta disposición da lugar a observaciones similares a las hechas con respecto a la anterior.

3.5. *Artículo 5o.*

3.5.1. Artículo 5o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

I. Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.

II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno.

III. Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacio-

nales. Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.

IV. Autorizar a las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del Artículo 1o. para la contratación de financiamientos.

V. Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

3.5.2. Comentario

3.5.2.1. Al párrafo inicial.

Ya al referirnos al artículo 4 de la ley, criticamos la redacción de este párrafo en el cual el “además” es poco explicable.

Por otra parte, el párrafo inicial ocasiona que la fracción II adopte una modalidad poco frecuente, pues más que referirse a una facultad de la SHCP, establece una facultad del Ejecutivo, con respecto a la cual la secretaría se limita a una labor de preparación e instrumentación de la resolución del mismo.

3.5.2.2. A la fracción I

Aquí vuelve el problema esbozado al comentar el artículo primero, consistente en determinar si el “a cargo” implica una referencia al sujeto pasivo de la relación obligacional y, en si el Gobierno Federal es un sujeto de derecho que pueda contraer obligaciones. Por otra parte, el artículo 1o. no se refiere a este caso, pues habla del “Ejecutivo Federal y sus dependencias”, pero no del “Gobierno Federal”.

La disposición encuentra su primer obstáculo en la Constitución misma, que habla de “empréstitos sobre el crédito de la Nación” (art. 73-VIII) y no de obligaciones a cargo del Gobierno Federal, y en la cual el Gobierno es una función cuyo ejercicio se estructura a través de la división de poderes³² (arts. 39 a 41 constitucionales). ¿Cómo puede una función ser

³² Es cierto que en ocasiones se habla de gobierno para referirse a las funciones que, en el sistema de división de poderes corresponden al ejecutivo, y que incluso nuestra Constitución llega a utilizar el término en tal sentido en alguna ocasión (art. 73-VI primera base), —pero ello es una restricción por demás discutible—, del concepto y, adicionalmente, poco frecuente en nuestros textos constitucionales. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el federalismo, más que forma de gobierno, es forma de estado, a pesar de lo que se dice en el artículo 40 constitucional, y por más que, necesariamente, sea de gran trascendencia en la materia, en tanto ocasiona una distribución de competencias entre los órganos centrales y los de los estados miembros.

sujeto pasivo de una relación jurídica obligacional? Es una “minucia” constitucional que a la nueva ley no parece preocupar.

Es cierto que en ocasiones la Constitución utiliza el término gobierno para referirse a la función del Ejecutivo (art. 73-I-frase 1a.), pero aun en tal supuesto se refiere a la función y no al órgano; pero aun en el caso de que por “gobierno” se entendiera “poder ejecutivo” y, en la especie, “Presidente de la República” en tanto la LGDP habla del Gobierno Federal, parece obvio que el adeudo no es “a cargo” del Presidente de la República.

Debe, pues, tratar de aclararse el significado de la expresión “A cargo del Gobierno Federal”. Si hay una relación obligacional el sujeto pasivo sólo puede ser el Estado, esto es: los Estados Unidos Mexicanos. Aspecto distinto es el relativo a las cuestiones presupuestales.³³

Así, la fracción significa que “es competente para contraer obligaciones a cargo de los Estados Unidos Mexicanos, la SHCP ajustándose a las prescripciones de la ley”.

Se trata, cabalmente, de lo que en la terminología constitucional se llama “empréstito sobre el crédito de la nación”.

Por ello, siguiendo a la Constitución, el ejercicio de tal facultad debe ajustarse a las “bases” que dicte el Congreso, entre las cuales está que los montos netos deben, según la LGDP, ser previamente autorizados por el Congreso (arts. 9 y 10).

3.5.2.3. A la fracción II

Empecemos por señalar que la oración “La SHCP podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno”, que aparece al final del segundo y último párrafo de la fracción, no aparecía en la iniciativa presentada por el Ejecutivo.

Las facultades de la SHCP a que se refiere el párrafo inicial, son de preparación e instrumentación; por ello debió incluirse en el artículo 4o. de la ley, la facultad para emitir bonos.

Por otra parte, tales bonos no son del “Gobierno Federal” como resulta del comentario de la fracción anterior, sino y tal ha sido la práctica reite-

³³ Presupuestalmente, la partida se refleja en el PEF y dentro de éste, en el ramo que corresponda, pero ello es sólo una distribución de partidas para efectos financieros, pero no implica que el *sujeto deudor* sea el órgano en cuyo presupuesto se refleja.

rada,³⁴ de los Estados Unidos Mexicanos, como claramente resulta de la segunda parte del mismo párrafo.

Tales bonos, si bien son una de las formas de financiamientos más benéficas por varios conceptos,³⁵ plantean varios problemas de difícil solución como hemos anotado en ocasión anterior.³⁶ Limitémonos a enunciar los siguientes, aún no resueltos por nuestra doctrina jurídica:

1. tales bonos ¿son títulos de crédito?
2. ¿qué ley los rige?
3. ¿es válido, constitucionalmente, que no causen impuesto las percepciones recibidas por los beneficiarios?
4. el beneficio de exención ¿es sólo a favor de los extranjeros o también del nacional, si el primer adquirente fue extranjero?
5. ¿en qué medida tales bonos están regulados por el Derecho Internacional Público?
6. ¿cuáles son los tribunales competentes, en caso de controversia?
7. si son títulos de crédito ¿pueden ejercitarse los derechos en ellos consignados por la vía ejecutiva?

Los anteriores son tan sólo algunos de los problemas ignorados por la ley.

La disposición plantea otros muchos, baste referirnos a tres de los que derivan de su segundo párrafo:

1. ¿Es constitucionalmente posible, facultar a la SHCP, para que extienda “este tratamiento” de exención a los “agentes financieros del Gobierno Federal”?
2. ¿Qué es un “agente financiero del Gobierno Federal”?
3. ¿Cuándo un “agente financiero del Gobierno Federal” realiza “emisiones por cuenta del propio Gobierno”?

3.5.2.4. A la fracción III

Las facultades otorgadas son tan sólo con respecto a “los empréstitos concertados”; ¿qué es pues, en la terminología de la ley, un empréstito? ¿Qué diferencias hay entre empréstito, crédito y préstamo?, conceptos todos comprendidos en el término “financiamiento” (art. 2).

Si las facultades se refieren a los casos de emisión de bonos, ¿qué significa el término “acreditantes”?

³⁴ Véanse por ejemplo los diversos decretos relativos a Bonos de los Estados Unidos Mexicanos para Fomento Económico, mencionados en la nota 64.

³⁵ GREEN, especialmente págs. 93-97.

³⁶ Véase mi trabajo mencionado en la bibliografía.